Juha Lavapuro 12.9.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 55/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräitä siihen liittyviä lakeja. Säädettävällä lailla täytäntöön pantaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681 matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Esitykseen sisältyy verraten laajat ja perusteelliset säätämisjärjestysperustelut.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen varsinkin perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja siihen liittyvän henkilötietojen suojan kannalta. Samoin asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon vastaavaa oikeutta koskevat vaatimukset Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloissa. Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ohella matkustajatietojen hyödyntämiseen rikostorjunnassa saattaa liittyä myös yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoihin liittyviä ongelmia, jos matkustajarekistereihin sisältyy sellaisia ihmisten henkilökohtaisiin ominaisuuksiin viittavia tietoja, jotka kuuluvat myös perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämien syrjintäkieltojen soveltamisalueelle.

Kuten säätämisjärjestysperusteluissakin tuodaan esiin, perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:n mukaan kuuluviin valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (PeVL

51/2014 vp). Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tällaisissakin yhteyksissä pitänyt toistuvasti tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädännön jättäessä kansallista liikkumavaraa, sitä käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 14/2018 vp ja siinä viitatut). Valiokunta on katsonut, että hallituksen esityksessä selostetaan tämän vuoksi asianmukaisesti kansallisen liikkumavaran alaa (ks. myös PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut). Samoin valiokunta katsonut, että EU:n lainsäädännöstä seuraavien vaikutusten huomioon ottaminen voi olla osa kansallisen täytäntöönpanosääntelyn valtiosääntöoikeudellista arviointia. Siltä osin kuin kysymys on EU:n sääntelyn suhteesta EU:n perusoikeuskirjaan, asian arviointi kuuluu viimekädessä EU-tuomioistuimelle.

Käsitykseni mukaan esityksen säätämisjärjestysperustelut muodostavat hyvän ja kattavankin pohjan esityksen valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille. Myös kansallisen liikkumavaran alaa on selostettu riittävällä tavalla. Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitystä on myös sillä, että voimassaolevassa lainsäädännössä on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 42/2014 vp) säädetty poliisille oikeus saada yhteisöiltä ja yhtymiltä matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevista rekistereistä tarpeellisia henkilötietoja rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi sekä etsintäkuulutettujen tavoittamiseksi. Samoin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on jo verraten varhain säädetty poliisin, rajavartiolaitoksen, tullilaitoksen, pelastusviranomaisten ja terveydensuojeluviranomaisten oikeudesta saada matkustaja tietoja majoitustoiminnan harjoittajalta (PeVL 49/2004 vp). Kiinnitän myös valiokunnan huomiota siihen, että matkustajatietojen luovuttamista lainvalvontatarkoituksiin koskeva sääntely on ollut valiokunnassa viime vuosina esillä varsin usein varsinkin unionioikeudellisissa yhteyksissä (ks. PeVL 11/2018 vp, PeVL 21/2017 vp, PeVL 13/2017 vp, PeVL 3/2017 vp, PeVL 2/2016 vp, PeVL 11/2008 vp). Perustuslakivaliokunta on tuolloin kiinnittänyt huomiota varsinkin luovutettavien tietojen arkaluonteisuuteen samoin kuin tällaisten tietojen käsittelystä aiheutuviin huomattaviin riskeihin perusoikeuksille.

Vaikka nyt ehdotettu sääntely rajoittaa yksityiselämän suojaa enemmän kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty voimassa oleva sääntely, mitään ilmeistä valtiosääntöoikeudellista ongelmaa sääntelyn taustalla oleviin perusratkaisuihin ei nähdäkseni liity. Myös esityksen taustalla olevaa rikostorjuntatarkoitusta voidaan sinänsä pitää sellaisena painavana intressinä, jonka perusteella tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä ja yksityiselämän suojan rajoituksia voidaan pitää hyväksyttävinä. Voimassa olevasta lainsäädännöstä poiketen hallituksen esityksessä ehdotetaan uuden henkilörekisterin perustamista matkustajatietojen käsittelyä varten, mikä on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ratkaisu sen vuoksi, että perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 42/2014 vp merkityksellisenä sitä, ettei matkustajatiedoista muodostettaisi omaa henkilörekisteriä. (PeVL 42/2014 vp) direktiivin täytäntöönpano tarkoittaisi uuden henkilörekisterin perustamista. Direktiivi kuitenkin edellyttää rekisterin perustamista matkustajarekisteritietojen säilyttämiseksi, eikä jäsenvaltioille jätetä direktiivissä tältä osin liikkumavaraa.

Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kuitenkin vielä erikseen huomattava, että esityksessä tarkoitettu henkilötietojen käsittely tapahtuu rikosten ennalta estämiseen, tutkimiseen ym. liittyvässä asiayhteydessä, johon ei lähtökohtaisesti sovelleta EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (ks. tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan d) alakohta). Näin ollen asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ei voida myöskään soveltaa sitä valiokunnan tietosuoja-asetuksen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä omaksumaa lähtökohtaa, jonka mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 17/2018 vp). Näistä käsittelytilanteista säädetään ensisijaisesti EU:n ns. poliisidirektiivissä, joka ei valiokunnankaan kannan mukaan sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tällaisissa perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä onkin valiokunnan mukaan edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta. Tuossa käytännössään valiokunta on pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (ks. PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 2).

Minulla ei ole enemmälti huomautettavaa rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöjä ja niiden sallittuja käyttötarkoituksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä. Oikeasuhtaisuuden kannalta jossain määrin ongelmallisena voidaan pitää sitä, että matkustajarekisteritietojen käsittelyä koskeva 7 §:n sääntely mahdollistaa hyvin laajan automatisoidun vertailun matkustajarekisterin ja muiden viranomaisrekistereiden välillä. Vaikka matkustajatietoihin sinänsä ei näyttäisi sisältyvä arkaluonteisia tietoja, jotka loisivat erityisen korostuneen tarpeen suojata järjestelmään talletettavat henkilötiedot väärinkäytöltä (ks. myös PeVL 33/2016 vp, s. 4), kysymys on kuitenkin rekisterien vertailumahdollisuudet huomioon ottaen hyvin laaja-alaisesta puuttumisesta henkilötietojen suojaan. Siltä osin kuin asiaan liittyy kansallista liikkumavaraa, perustuslakivaliokunnan tulisi nähdäkseni arvioida tarkemmin, voidaanko kaikkien 7 §:ssä mainittujen rekisterien hyödyntämistä pitää käsittelyn tarkoituksen kannalta välttämättömänä.

Hallituksen esityksen perusteella tietojen säilyttämisaika muodostuisi varsin pitkäksi. Matkustajatietoja on 1 lakiehdotuksen 12 §:n mukaan säilytettävä matkustajatietoyksikössä viisi vuotta. Säilyttämisvelvollisuus koskisi kaikkia matkustajatietoja. Kuuden kuukauden kuluttua tietojen matkustajatietoyksikölle toimittamisesta tiedoista on erotettava häivyttämällä sellaiset tiedonosat, joiden avulla voisi olla mahdollista tunnistaa välittömästi matkustaja, johon tiedot liittyvät. Tämän kuuden kuukauden jälkeen yksittäiset matkustajatiedot häivytetyt tiedonosat mukaan lukien saisi luovuttaa vain poliisilta, Tullilta, Rajavartiolaitokselta, toisen jäsenvaltion matkustajatietoyksiköltä tai tämän toimivaltaiselta viranomaiselta tai Europolilta tulleen perustellun pyynnön johdosta ja päällystöön kuuluvan poliisimiehen suostumuksella.

Säännös vaikuttaa merkitsevän suhteettoman ankaraa puuttumista henkilötietojen suojaan. Viittaan tältä osin varsinkin EU-tuomioistuimen lausuntoon 1/15 matkustajarekisteritietojen siirtämistä ja käsittelyä koskevasta Kanadan ja Euroopan unionin välisestä sopimuksesta, jossa EUT katsoi, ettei vastaava viiden vuoden kaikkia matkustajatietojen säilyttämistä koskevan sopimusmääräyksen voinut katsoa rajaavan henkilötietojen käsittelyä vain siihen, mitä voitiin pitää täysin välttämättömänä. Se piti tällaista viiden vuoden säilytysaikaa mahdollisena ainoastaan niiden maasta poistuneiden lentomatkustajien osalta, jotka voisivat objektiivisten seikkojen valossa Kanadasta lähdettyäänkin merkitä riskiä terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnan kannalta (ks. k. 207 ja 209).

Juha Lavapuro
professori